

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO UNA CIENCIA SOCIAL TECNOLÓGICA

*Ricardo Uvalle Berrones**

Introducción

Como objeto de investigación, la administración pública es un universo amplio y rico en propiedades histórico-empíricas que conviene revalorar. No es la administración pública un objeto de estudio ajeno a las mutaciones que viven la sociedad y el Estado moderno. Tampoco es una senda de conocimiento detenida en el tiempo y el espacio. Su ámbito de formación, producción y consolidación como ciencia, doctrina y práctica profesional es el mundo moderno que llega a nuestros días. Si algo demuestra la realidad social, política y económica de la administración pública, es que se encuentra en constante proceso de cambio.

Por eso, la investigación sobre los asuntos gubernamentales y administrativos tiene que considerar simultáneamente lo relativo a la investigación básica y aplicada. Una y otra no son ajenas ni se encuentran distantes. Son unidad diferenciada con sus propios problemas, métodos y metodologías.

En la actualidad, la investigación en administración pública tiene que encaminarse al descubrimiento de nuevos horizontes que permitan reforzar su identidad y estatuto teórico en los marcos de las ciencias sociales. Se trata de un reforzamiento donde la investigación en administración pública permita obtener resultados que la identifiquen por sus elementos observables, empírica, pragmática y tecnológica. En este sentido, hay un déficit del conocimiento aplicativo que es necesario erradicar para evitar que la administración pública quede como pieza de museo y como objeto de estudio cercano a los epitafios.

Por el lado del conocimiento positivista hay un camino largo a recorrer. Es el conocimiento más identificado con el carácter tecnológico de las acciones gubernamentales y administrativas y uno de los faltantes medulares para categorizar a la *administración pública como una Ciencia Social Tecnológica*. Junto a su objeto de investigación teórica, es necesario

* Coordinador de la **Licenciatura de Administración Pública, Facultad de Ciencias Sociales y Públicas**, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

delimitar no como dicotomía, sino como resultado de nuevas realidades estatales, gubernamentales y sociales, que los problemas públicos de la sociedad abierta, son el nuevo objeto de investigación de la administración pública entendida como una Ciencia Social Tecnológica.

El objetivo de estas ideas es contribuir a que el carácter tecnológico de la administración pública sea investigado para que el estudio y conceptualización de los problemas públicos tenga mejores patrones de solución.

Fundamento

Si algo demuestra la realidad social es que no permanece quieta o inmóvil. Entendida como un conjunto de relaciones dadas, diversas e interdependientes, da cuenta de que el cambio permea sus estructuras y los modos que articulan la vida de las instituciones. La realidad social no es concepto abstracto e inalterable. Se compone y alimenta de fuerzas, contradicciones, relaciones y acciones que dan cauce a la heterogeneidad de las clases sociales y de los grupos. Lo individual y lo colectivo se constituyen en elementos por demás centrales de lo que son el orden establecido y los procesos mismos del cambio.

En este sentido, la sociedad moderna, que es la civil, ha demostrado que sus etapas no son fruto de la casualidad o de los determinismos. Por el contrario, desde los tiempos del renacimiento humanista hasta nuestros días, el motor que la mueve e impulsa son las contradicciones, las crisis y las recuperaciones que ha tenido. Es una sociedad propia de la concepción moderna del mundo y si algo la caracteriza es que sus movimientos no cesan. Es una sociedad distante del historicismo y de los paradigmas metafísicos. Es decir, es una sociedad activa, cambiante y adaptativa.

La nueva realidad estatal

De acuerdo con lo señalado, lo que en la sociedad civil sucede no es opuesto ni lejano al Estado. Desde el ángulo político, el Estado es la organización de la sociedad. Por eso, en la medida en que la sociedad avanza por la senda de la transformación en esa medida tiene que hacerlo el Estado. Las posturas antagónicas que presentaban al Estado como un mal necesario para la sociedad se han perdido en el vacío de las afirmaciones metafísicas.

La crisis del mundo moderno pone de manifiesto que la sociedad y el Estado son una realidad diferenciada donde cada uno cumple con los cometidos que les corresponden. Pero de ahí a que sean realidades opuestas o encontradas, conduce a explicaciones irreales e improductivas.

Una constante de la hora actual y del porvenir inmediato es que universalmente los Estados tienen ante sí la existencia de nuevas realidades. Incluso algunas de ellas se erigen en realidades inéditas que exigen de creatividad e innovación conceptual para que sean interpretadas.

El Estado no se considera ya una organización que sólo puede preocuparse de él. Los Estados enfrentan problemas que tienen mucho en común sin importar su identificación doctrinaria e ideológica. Por ejemplo, lo relativo a la contaminación ambiental, la destrucción de la capa de ozono, el combate al narcotráfico, la irracionalidad en el uso de los recursos como el agua, el combate al SIDA, son, entre otros problemas, preocupación común y por tanto, se incorporan en la agenda de los gobiernos. Para realidades específicas es indispensable dar fin a los sistemas de pensamiento que se aferran a totalizar el conocimiento como si éste fuera una torre de marfil.

Las teorías idealistas y estáticas no tienen cabida en momentos en que el conocimiento de las ciencias sociales vive etapas de revisión, acreditación, reestructuración y reactualización. Si algo enseñan las crisis de los sistemas económicos, políticos y administrativos, es que las ideas corren el riesgo de fosilizarse si no se contextualizan en la ley del cambio¹ y la continuidad. Las ideas fosilizadas demuestran que los campos del conocimiento son ajenos a los nuevos tiempos y a la intensidad de las nuevas realidades.

Las nuevas realidades estatales no son arquetipos ideales, sino testimonio verificable. Sin dogmas, y distantes de la intemporalidad, el Estado moderno ha sido y continuará siendo fuertemente influido por los acontecimientos nacionales e internacionales. Las nuevas realidades que hoy encara son desafío intelectual para categorizarlo no sólo en lo que ha sido, sino que es y que puede ser en el futuro de mediano y largo plazo. El Estado no puede considerarse como algo inmutable ni es válido querer entenderlo por encima de sus marcos espaciales y temporales.

El Estado no es un producto lógico, sino una realidad organizada a partir de las imperfecciones, limitaciones y carencias de la sociedad. Esto no significa que él sea perfecto lo cual sería un absurdo. Significa que la sociedad, al crearlo, lo considera como un medio que tiene capacidad para organizarla y desarrollarla. Significa que con sus capacidades de gobierno garantiza la realización del bien común y la consecución del bienestar social.

¹ *La pérdida de la capacidad de reordenamiento amplio o fundamental de la estructura interna, y por lo tanto de que ocurran cambios amplios en la conducta; en diferentes contextos de análisis, esto se llama a veces "reestructuración", "cambio de personalidad", "reforma", "resolución", "renacimiento", o "conversión". Karl W. Deutsch. Los nervios del Gobierno (Buenos Aires: Editorial Paidós, 1971), p. 240.*

El Estado, en consecuencia, es lo que la sociedad espera de él. El Estado es una manifestación humana perfectible en cuanto que evita que la sociedad se consuma en su individualismo y contrastes. Y es perfectible porque es una obra humana, no celestial. Es idea, proyecto, opción, institución y capacidad de realización. El Estado es la sociedad organizada. Por eso, las nuevas realidades que le toca enfrentar tienen su origen en el progreso y desarrollo que la sociedad moderna vive. Sus nuevas realidades obedecen a etapas de transición, y a partir de ellas, rearticula su comunicación y relación con la sociedad.

En la actualidad, los Estados no se consideran únicamente en la noción habitual de lo que es la soberanía individual, sino en los espacios de lo que son las comunidades de Estados. Las fórmulas de asociación, integración y pertenencia, se sustentan en que las realidades estatales no son autárquicas, sino que se rigen por el intercambio de capitales, de mercancías, de monedas, por la adquisición de tecnologías y su adaptación a las necesidades de cada país; por el uso en gran escala de la informática y la telemática; por la sustitución gradual de la fábrica de humo por la fábrica donde la robótica imprime modalidades de alta tecnología a los procesos de trabajo.

El mundo estatal, al igual que las economías, vive procesos de apertura y de intercambio mayúsculo. El nuevo orden² económico apunta por la senda de la globalización, la transnacionalización, la reconversión de las industrias y el auge de los sectores exportadores.

Hay que considerar también que el mundo se organiza en bloques geopolíticos, dando cauce a la comunidad de Estados como es el caso de la Cuenca del Pacífico, la Comunidad Económica Europea y Europa del Este. Mientras tanto, la integración comercial en América del Norte acerca a las economías de Canadá, Estados Unidos de Norteamérica y México. Igualmente hay proyectos para formar un mercado latinoamericano con el fin de vigorizar los fundamentos de la economía libre de acuerdo con los valores de la competencia, la productividad y la circulación de mercancías y capitales en gran escala.

Los sistemas económicos han optado por acelerar la competitividad, la eficiencia y el desarrollo sin fronteras de la economía de mercado. Los flujos comerciales y financieros, son la base de la nueva oleada de la acumulación y prosperidad de los capitales.

Las organizaciones multinacionales compiten con el apoyo de las

² ... el "nuevo orden" resulta del quiebre histórico, el cambio de calidad a que ha dado lugar la inmensa **transnacionalización** de procesos de acumulación de capital y de producción de bienes y servicios, acelerada como nunca antes en las dos últimas décadas de crisis y reestructuración, Fernando Carmona, "Nuestra América ante el nuevo orden mundial", *Ensayos*, Núm. 16 (1992): 29.

grandes innovaciones³ tecnológicas. Por tanto, las políticas proteccionistas no son funcionales en una economía que, como la de mercado, se ha decidido porque el juego del intercambio económico sea alentado por la oferta y la demanda. En tales condiciones, los Estados han sido objeto de transformaciones que la hora actual impone. En principio, el Estado-Nación no es el idóneo para gobernar las nuevas realidades.

En todo caso, los Estados Multinacionales son la respuesta para asegurar los principios modernos de la convivencia y la evolución social. Son aquellos donde la soberanía estatal es compartida bajo los principios de Comunidad política y económica. Es una suma de Estados que se insertan en la lógica de las economías abiertas, de los intercambios intercontinentales y del impulso a los particulares para que éstos sean los agentes claves del crecimiento económico.

La nueva realidad de los Estados se complementa por políticas de extensión universal que se aplican en mayor o menor grado en todo el orbe. Es el caso de la privatización, la desregulación y la disminución considerable de los cometidos económicos y de bienestar social que antes cumplía el *Estado-Nación*.

La crisis ha exigido la revisión de las acciones económicas del Estado, mismas que se orientan por romper⁴ con los compromisos de intervenir en la producción y distribución de la riqueza. El mercado libre es la respuesta a las economías de Estado. El mercado libre es la respuesta a las políticas de intervención⁵ que estimularon los tiempos del *Estado de Bienestar*.

Las realidades estatales son renovadas para no sucumbir ante los imperativos del mercado. No se trata del *fin de la historia* ni del *fin de las*

³ A partir de las presiones económicas, las políticas de innovación se concentran en los sectores que prefiguran las nuevas oportunidades de inversión y comercialización. Las altas tecnologías son el objetivo en torno del cual confluyen tanto el interés de las empresas como las expectativas de los Estados. La aplicación de los conocimientos científicos y de la nueva instrumentalidad técnica es la base de la que depende el sostenimiento de una estructura industrial con capacidad de formación de áreas productivas inéditas y a la vez con posibilidades de incrementar constantemente su rentabilidad. Ballesteros, Carlos y José Luis Talancón, *El proyecto Eureka. Un punto de referencia para la discusión de las políticas de innovación tecnológica* (México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1986), p. 7.

⁴ En las condiciones actuales del mercado, las grandes empresas no pueden depender de la fluctuación política para llevar adelante sus proyectos de largo alcance, de ahí que su interés sea generar estructuras que rebasen el modelo de innovación controlado por el Estado y que en contraste les otorguen la máxima capacidad de gestión, Ballesteros y Talancón, *El proyecto Eureka...*, p. 33.

⁵ Es la lógica de la máxima rentabilidad la que regula los excesos burocráticos del Estado y le impone un funcionamiento diverso que opera en función de nuevos requerimientos. La intervención de las instituciones queda marginada de la experiencia del mercado, a la vez que se le redefine para cumplir con eficiencia en el apoyo a una industria que ha roto los vínculos nacionales y que, sin embargo, depende de la nación, Ballesteros y Talancón, *El proyecto Eureka...*, p. 33.

ideologías. El Estado no parece ni hay indicios de que pueda extinguirse. El Estado se renueva⁶ para evitar que la sociedad quede a la deriva. El Estado se renueva para que los impulsos de una economía abierta no lo arrasen y para que la competencia no le haga perder su función de salvaguarda de los equilibrios sociales y políticos. El Estado se renueva para que la sociedad se establezca en los procesos de mercado y para que el intercambio comercial, financiero y tecnológico no tenga frenos⁷ en materia de regulación y proteccionismo gubernamental. Es decir, que los excesos de la regulación y el proteccionismo por parte del Estado, no frenen ni desestimen a los particulares y a las organizaciones públicas y sociales.

Estado promotor y sociedad abierta

Los tiempos de la vida estatal no son unidimensionales, sino pluridimensionales. Esto significa que los cambios sociales y estatales son estructurales, es decir, aluden a una diversidad de dimensiones y lo que sucede en una tiene impacto en las demás. Si universalmente las tendencias favorecen a las economías de mercado, lógico es considerar que el perfil estatal idóneo con los valores, circunstancias y protagonistas es el que corresponde al Estado promotor.

En materia política, hay también un reacomodo de las instituciones. Se expresa ahora una sociedad más participativa, contestataria y con capacidad para autorganizarse.

La noción de la sociedad civil clásica no es tan precisa para caracterizar a una sociedad no sólo más compleja a consecuencia de su diferenciación y especialización, sino que se manifiesta con iniciativas y capacidades que dan lugar para que se le tome en cuenta en las políticas y acciones relacionadas con el bien común.

La sociedad inerte, quieta, pasiva y retraída como la que acuñaron los partidarios de la cultura faraónica estatal es, hoy día, una sociedad que está consciente de sus derechos, sin desconocer sus obligaciones. La sociedad

⁶ *El nuevo sistema técnico es en efecto la fuente de una revolución económica y social que prefigura un modelo industrial fundado en la producción de bienes y servicios, cuyo éxito comercial no depende de la intervención del Estado*, Ballesteros y Talancón, *El proyecto Eureka...*, p. 33.

⁷ *El Estado es un instrumento esencial para la modernización del conjunto de la economía en la medida en que sostiene el avance tecnológico de las empresas, sin suplantárselas en sus funciones. De tal modo, su papel dentro de la presente coyuntura tecnológica es de una mayor precisión que en épocas anteriores: sostener la investigación básica, adecuar el sistema de formación, facilitar el financiamiento para I-D aplicada, estimular a la pequeña y mediana industria (PME) para su integración al cambio tecnológico y, sobre todo, desregular el flujo de inversiones en los sectores de alta tecnología, de los cuales depende el futuro del conjunto de la industria*, Ballesteros y Talancón, *El proyecto Eureka...*, p. 33.

moderna pudo en otra época estar adormecida en sus capacidades debido a los excesos del poder estatal, pero nunca ha renunciado ni renunciará a cumplir con las tareas que puede desarrollar.

Diríase que querer y poder son los atributos de la sociedad abierta.⁸ Esta es una sociedad donde el sentido de competencia, de lucha cívica, de defensa de sus libertades, sean políticas, públicas y civiles, de alternancia en el poder y de poner límites a la innecesaria acción estatal, son baluartes que proclama para que sea reconocida como una sociedad madura y cuidadosa de que las relaciones entre los grupos y clases no derive en una situación de privilegios, relaciones clientelares y de favoritismos que a veces se auspician desde el Estado.

Es la sociedad abierta una sociedad que aspira a que la democracia y la democratización del poder le permitan fortalecer una vida civilizada más amplia y una institucionalización de sus modos de convivencia sustentada en el consenso y la legitimidad. La sociedad abierta tiene iniciativas propias y es un contrapeso razonable a los excesos⁹ en que a veces incurren las clases gobernantes.

De ahí que la sociedad abierta conciba al Estado en su función de coordinador de esfuerzos. No concibe a un Estado que pueda suplantarla. Menos, que aspire a realizar aquello en lo que ella es apta. Es una sociedad que lucha y reconoce que el mercado político tiene reglas similares e importantes como el mercado económico. Es decir, que el mercado político se guía por la competencia, el intercambio de valores, el reconocimiento de que la opinión de los actores es importante, que la opinión pública puede expresarse con libertad, que los procesos del poder son más eficaces si las organizaciones políticas tienen espacios para su participación creciente y que la lucha por el poder se orienta por la senda de una movilidad que ensancha los ámbitos de la democracia representativa y participativa.

La sociedad abierta reclama como suyo el espacio de lo público, lugar donde se identifica a partir de lo común. Lo público lo reclama con el concurso de sus **organizaciones no gubernamentales**, mismas que luchan por la reivindicación de sus derechos civiles y políticos, sin que medien

⁸ Es... **sociedad abierta** aquella en que los individuos deben adoptar decisiones personales . . . Los aspectos a que nos referimos se hallan relacionados con el hecho de que, en una sociedad abierta, son muchos los miembros que se esfuerzan por elevarse socialmente y pasar a ocupar los lugares de otros miembros, **POPPER**, Karl, L. *La sociedad abierta y sus enemigos* (Buenos Aires: Editorial Paidós, 1991), p. 171.

⁹ El peligro del que debemos cuidarnos es el aumento del poder de los gobernantes; debemos guardarnos de las personas y de la arbitrariedad. Ciertos tipos de instituciones pueden conferir facultades arbitrarias a una persona, pero no todas necesariamente, **POPPER**, Karl, L. *La sociedad abierta*, p. 311.

otras organizaciones intermedias como los partidos políticos para canalizar sus expectativas y esperanzas.

Las organizaciones públicas han demostrado que son verdaderos núcleos de expresión cívica. Son organizaciones que se han acercado al Estado de manera directa. Plantean problemas y, lo más importante, tiene una agenda con soluciones que formulan a las instancias de los gobiernos. Son organizaciones contrarias al paternalismo y al corporativismo. No se conforman con esperar que la solución a sus demandas provenga como antaño de las instancias cupulares y burocráticas insertadas en la decisión estatal.

La actividad de las organizaciones públicas es una manifestación de la sociedad abierta. En este sentido, la misión del Estado consiste en dirigir sin excluir. Dirige de cara a la sociedad abierta y coordina en lugar de conseguir acuerdos forzados.

La dirección y coordinación del Estado en la sociedad abierta, responde al sentido de una competencia que llega tanto al mercado económico como al mercado político. La dirección estatal obedece a que la sociedad se organiza en él. La función de coordinación se caracteriza porque armoniza las iniciativas individuales, públicas y privadas de modo tal, que, como Estado, aprovecha a las fuerzas actuantes de la sociedad abierta para que ésta se desarrolle con plenitud. El Estado es, para la sociedad abierta, un medio para la realización de lo individual y lo colectivo. La sociedad abierta es, para el Estado, una sociedad altamente participativa y con sentido de autorganización.

En la sociedad abierta los recursos públicos no son propiedad del Estado, sino que éste, en cuanto organización de la misma sociedad, los recaba, distribuye y ejerce en favor del bien social. El Estado en la sociedad abierta, no se erige en una institución que hace todo o que pretende hacer todo. Es un Estado que coordina, administra, promueve y conduce a la sociedad en los marcos de las libertades políticas, públicas y civiles. Es un Estado en relación simétrica con la sociedad y tiene límites que lo fortalecen como una entidad que se integra con fuerzas calculadas, moduladas y respetuosas de la vida individual y en asociación.

En la sociedad abierta, el Estado opta por la concertación y no tanto por la negociación. Cuando se concerta, se alude a que hay voluntad para llegar a compromisos recíprocos que garantizan la participación, cooperación y articulación entre las instancias estatales y las organizaciones de la sociedad. No se trata de imponer verticalmente decisiones.

Lo importante, cuando se concerta, es que la cooperación se erige en el rasgo distintivo para enfrentar y solucionar problemas públicos y políticos. Es una cooperación necesaria para que las relaciones de civilidad

no se resquebrajen con luchas que pueden desembocar en signos de ingobernabilidad. Concertar desde el Estado significa que el poder se ejerce en la arena pública, misma que es común a todos los individuos y organizaciones. Mientras que negociar significa que se logran acuerdos con el concurso de las decisiones cupulares; que se establecen compromisos por presiones clientelares; que se toca incluso el terreno del todo o nada y no siempre hay un consenso para llegar al entendimiento entre las partes en conflicto.

Cuando se negocia, se destaca más la politización de los problemas y se ideologizan los acuerdos conseguidos. Entonces todo queda regido por cuotas de poder que se expresan por organizaciones corporativas, acostumbradas a imponer en lugar de alcanzar una participación donde la cooperación resalte como método para dirimir posiciones opuestas y aún encontradas.

Como se advierte, la sociedad abierta reclama un Estado promotor¹⁰ para su desarrollo y no un Estado magnificado ni protéico. Es un Estado que rompe las arcanas políticas para llegar a la publicitación del poder. Es un Estado contrario a que las decisiones de orden general se adopten en la intimidad de los cenáculos de la burocracia o bien, en el limbo de las jerarquías políticas que a veces tienden a omitir el juego de fuerzas que se da en los espacios de la sociedad.

Las vetas del conocimiento público-administrativista

El mundo actual da cuenta de grandes transformaciones que llegan a la sociedad y de ahí al Estado. Son transformaciones que nacen por influencia de los procesos y relaciones económicas, por la dinámica de las fuerzas políticas y por la manifestación cada vez más intensa de las organizaciones públicas.

La sociedad, entendida como un conjunto de estructuras, instituciones y relaciones diferenciadas, especializadas y activas, no tiene punto de reposo ni de quietud. Por consiguiente, el Estado, instancia encargada de organizar la sociedad, no queda al margen de los movimientos que intensa y extensamente se dan en la vida social y política. En este contexto, la administración pública tiene que innovarse desde el ángulo teórico, conceptual y metodológico.

¹⁰ *La intervención del Estado debe limitarse a lo que es realmente necesario para la protección de la libertad. Pero no basta decir que nuestra solución debe ser una solución mínima, que debemos mostrarnos vigilantes, y que no debemos darle al Estado más poder del necesario para la protección de la libertad . . . la adquisición de nuevos poderes económicos por parte de un Estado —poderes que, comparados con los de los ciudadanos, son siempre peligrosamente grandes— lo tornen irresistible,* POPPER, Karl, L. *La sociedad abierta*, p. 311.

Como ciencia, la administración pública tiene identidad propia y es portadora de una herencia cultural y teórica de primer rango. Europa occidental es el continente donde pensadores de la talla de **Juan Carlos Bonnin, Lorenzo Von Stein, Alejandro Oliván y Gionanni de Giannis Giaquinto**, entre otros, han realizado importantísimas aportaciones que la configuran como una ciencia social que tiene su objeto y método de investigación. Hay también autores mexicanos como **Luis de la Rosa**, que en 1852 escribe sobre aspectos de ciencia de la administración pública, incluyendo problemas como la dicotomía política-administración.¹¹

Como disciplina, la administración pública tiene formulaciones polémicas que la consideran a partir de la equívoca dicotomía política-administración.¹² Es en los Estados Unidos de Norteamérica donde la disciplina de la administración pública ha tenido su mejor expresión. Autores como **Woodrow Wilson, Francisco Woodnow y Guillermo Willoughby** fueron sus precursores más conspicuos en esta línea de pensamiento. No hay que descartar las contribuciones gerenciales y conductistas utilizadas para entender el comportamiento de la acción gubernamental. Destacan respectivamente, **Luther Gulick y Lindall Urwick**, así como **Herbert Simon**.

El propio **Simon**, además de sus formulaciones conductistas expresadas en su obra *El Comportamiento Administrativo*, también ha realizado aportaciones relacionadas con la *Teoría de la Organización*. Hay que considerar, a la vez, otras líneas de pensamiento que disienten de la posición dicotómica entre los que destacan **Leonard White, Marshall Dimock, John Gaus y John Pffiner**. Se incluyen en esta postura **Paul Appleby, Roscoe Martin y Wallace Sayre**. Todos ellos son exponentes de la política pública. Y en lo que se denomina *La Teoría Política de la de la Administración Pública*, destaca **Dwight Waldo**. En tiempos más recientes, hay otras sendas investigativas para categorizar a la administración pública norteamericana. De acuerdo con una opinión autorizada:

Durante la década de los ochenta ha surgido una preocupación por explorar con otras alternativas teóricas y metodológicas, muchas de ellas originadas en la tradición académica europea, tales como: la teoría

¹¹ La obra donde escribe sobre estos aspectos es: "De la administración pública de México y medios para mejorarla", *Revista de Administración Pública*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, Núm. 50 (1988): 11-133.

¹² Es **Woodrow Wilson** quien, en 1887, la plantea en su célebre trabajo "El estudio de la administración pública", afirmando en alusión a la dicotomía política-administración, *que las cuestiones administrativas no son cuestiones políticas. Aun cuando sea la política la que fije las tareas para la administración, ésta no debe sufrir que maneje sus oficinas*. Consúltese al respecto: **Dwight Waldo**, *Administración Pública* (México: Editorial Trillas, 1970), p. 91.

de la acción, los enfoques interpretativos, análisis semióticos y del lenguaje, la etnometodología, la filosofía crítico-dialéctica, los estudios de la vida cotidiana y la anarquía organizacional.¹³

Son muchos los autores que han escrito sobre la administración pública como ciencia y disciplina. Tampoco hay que olvidar las contribuciones de los cameralistas a partir del siglo XVIII y que son la base para la configuración de la ciencia de la administración pública, la cual nace con el advenimiento de la sociedad y el *Estado Liberal*. En éste se forman a la vez, la argumentaciones vinculadas con la *ciencia de la organización administrativa*, misma que vislumbra el español **Manuel Colmeiro** en el año de 1850, cuando se refiere a la administración pública como *ciencia administrativa*.¹⁴ Tampoco hay que olvidar las contribuciones del *derecho administrativo* que tiene como objeto de estudio la actividad administrativa del *Estado Liberal*.

Es en la etapa del liberalismo cuando la administración pública empieza a adquirir la definición de un campo de estudio científico referido a las ciencias sociales. Ya **Albion Smoll** se había referido al cameralismo como el *capítulo perdido de las ciencias sociales*.¹⁵ Tenía razón, porque el cameralismo formado en Alemania, Suecia, Austria y Prusia se caracteriza por ser el primer esfuerzo creativo para categorizar a la acción administrativa del Estado, con base en la utilización de conceptos sociológicos, económicos, políticos y financieros. Es también el antecedente de cómo las prácticas de gobierno pueden ejercerse con sentido técnico y tecnológico.

Es importante mencionar que el cameralismo es el movimiento que da vida a la autenticidad del conocimiento administrativo, definiendo su ámbito de estudio conceptual y práctico con base en la ciencia de la policía. En este sentido, el cameralismo, la ciencia de la administración pública, la ciencia de la organización administrativa y el derecho administrativo, son los cuatro pilares del basamento teórico y conceptual de la administración pública que le dan identidad como una *ciencia social*.

Sin embargo, su alcance, no como defecto, sino como dato, llega únicamente hasta la etapa del *Estado Liberal*, mismo que se extiende hasta principios del siglo XX. En cambio, para las realidades del *Estado Social* y

¹³ **Leonardo Santana Rabell**, "La situación actual y perspectivas del estudio de la administración pública para la década de los noventa", *Revista de Administración Pública*, Escuela Graduada de Administración Pública, Universidad de Puerto Rico 21:2 (Junio 1989): 23-53.

¹⁴ La obra de **Manuel Colmeiro** puede consultarse en la *Revista de Administración Pública*, México, Instituto Nacional de Administración Pública (Número Homenaje al Maestro Gabino Fraga, 1982): 173-191.

¹⁵ Consúltese al respecto la obra de **Omar Guerrero**, *Las ciencias de la administración en el Estado Absolutista* (México: Editorial Fontamara, 1986), pp. 1-32.

Democrático de Derecho que tuvo vigencia en buena parte del siglo actual, la innovación o actualización del conocimiento público-administrativo no se ha dado de manera copiosa. Esta situación es extensiva al *Estado promotor*, el cual, en la década de los ochenta, se configura como una **tendencia mundial**.

El tránsito del Estado Social y Democrático de Derecho al Estado promotor, incide directamente sobre la administración pública. No es lo mismo entenderla en la noción de Estado rector de la sociedad y la economía, que en la noción de Estado promotor de los esfuerzos económicos y de la sociedad. Las realidades estatales, cuando cambian, generan cambios en la organización y el funcionamiento de la propia administración pública. Aunque el Estado promotor tiene contenido liberal no puede su administración pública categorizarse como un objeto de conocimiento inmóvil.

Es oportuno mencionar, que aun en el espacio del liberalismo, la sociedad moderna es ahora más compleja que en los siglos XVIII y XIX. Esto no es una obviedad, sino punto de referencia para evitar las afirmaciones de que el conocimiento puede aplicarse indistintamente sin considerar las circunstancias y tiempos de la vida estatal y social.

Por tanto, el Estado promotor, con su esencia liberal, da otro contenido a la administración pública y su relación con la sociedad incorpora modalidades que antes no se conocían. Por ejemplo: reconoce el papel protagónico de las organizaciones públicas y disminuye su actividad en los procesos de producción y distribución. Gobierna más a una sociedad abierta y no a la sociedad civil propia del liberalismo inicial.

La sociedad abierta es una sociedad liberal, pero con la complejidad de lo que es la publicitación del poder, el papel de la opinión pública, la democracia no tan solo representativa, sino participativa, el sentido de competencia, el intercambio de valores políticos y económicos y la importancia de la acción comunitaria. Es una sociedad celosa de las libertades individuales y colectivas. Tiene capacidad de convocatoria y movilización. En suma, es una sociedad que, a partir de los postulados del liberalismo, opta por la concertación y el enlace de sus capacidades con el Estado para asegurar la civilidad política y social.

Nueva veta del conocimiento público-administrativo

Una de las fuerzas productivas que impactan, revolucionan y transforman las formas de vida en la sociedad y el Estado es, sin duda, la tecnología. Los cambios de la hora presente, tienen su impulso clave el aprovechamiento de la tecnología.

Todos los campos del saber humano son sacudidos, mejorados y cualitativamente desarrollados en la medida en que la ciencia aplicada que es la tecnología, consigue perfeccionar los métodos, los procedimientos y las técnicas que son propias de las ciencias físicas, químicas, fisiológicas y matemáticas. En ellas hay progresos notables que dan cuenta de cómo la aplicación del saber tecnológico da como resultado avances notables en materia de innovación y creatividad.

En el terreno de las ciencias sociales, el uso de la tecnología ha brindado aportaciones sustanciales. Ejemplo de ello son la informática y la electrónica, que permiten una diversidad de operaciones para obtener, calcular, almacenar, proyectar y utilizar información en una diversidad de opciones tecnificadas. La utilización de la tecnología en las ciencias sociales, permite también que los procesos estatales, gubernamentales y administrativos sean desarrollados con más eficacia. Por ello, resulta importante que el conocimiento de la administración pública sea producido, conceptualizado, sistematizado y explicado con orientación tecnológica, es decir, dando énfasis a los aspectos prácticos, entendiendo por práctica, el dominio de los procedimientos y recursos que sustentan un campo de conocimiento. La orientación tecnológica no consiste en un mero aprendizaje de los pasos o etapas que configuran la utilización de una técnica. Por el contrario, se refiere a una capacidad de inventiva para que los procesos de gobierno y de la administración pública tengan mejores rendimientos. Junto a las ciencias camerales, la ciencia de la administración pública, la ciencia de la organización administrativa y el derecho administrativo, la administración pública debe configurarse como una *Ciencia Social Tecnológica*.

La sociedad abierta y el Estado promotor, son la realidad espacial y temporal para que el *logos administrativo público* adquiriera un significado tecnológico, es decir, un significado donde el conocimiento tenga caracteres empíricos, pragmáticos, utilitarios, calculados y aplicativos, mismos que sean objeto de tratamiento cuantitativo. Las realidades gubernamentales y administrativas tienen elementos cualitativos que han sido explicados con amplitud por diversas escuelas de pensamiento. En cambio, lo que ha sido poco explorado, estudiado y evaluado son los elementos mesurables contenidos en los elementos cualitativos.

La medición de lo político, lo económico, lo administrativo y lo gubernamental, es un capítulo que tiene particular importancia en momentos en que las realidades estatales se transforman con la velocidad que imponen los cambios en la sociedad abierta. Lo mesurable no es incompatible con lo cualitativo de la vida en sociedad. Antes bien, a partir de datos, estadísticas, coeficientes, ponderaciones y proyecciones, es posible iden-

tificar los componentes básicos de las conductas sociales y de las decisiones gubernamentales. Lo medible es factor que enriquece la comprensión de los problemas, carencias y necesidades de la sociedad. Lo medible se constata en el mundo de la realidad objetiva y existe a pesar de las consideraciones subjetivas que acompañan a las acciones sociales.

Con el concepto de lo medible es posible acercarse al mundo físico de la administración pública con base en los siguientes elementos:

- 1) entenderla como un conjunto de realidades observables;
- 2) destacar los componentes empíricos de sus decisiones y acciones;
- 3) medir el grado de relación, interacción e interrelación de las acciones civiles, políticas y públicas y
- 4) considerarla como actividad tangible que proporciona atención, servicios y bienestar a la sociedad y que puede cuantificarse, clasificarse y categorizarse con políticas intermedias y finales.

Los elementos mencionados permiten que los procesos de gestión de la administración pública, sean insertados en lo que se denomina *tecnologías de gobierno*,¹⁶ las cuales aluden a un modo de diseñar, elaborar, articular y ejecutar programas, políticas y acuerdos conseguidos mediante la participación, cooperación e iniciativas de la sociedad abierta.

Las tecnologías de gobierno son ingenios físicos que se caracterizan por concebir a la administración pública de conformidad con su realidad política, económica y cultural. Tienen como propósito mejorar las capacidades que los Estados tienen para dirigir a la sociedad. Sus componentes están dados por complejas metodologías que enfatizan cómo racionalizar lo errático e irracional de la vida social. Es decir, cómo pueden gobernarse en el mejor sentido de la palabra, el cúmulo de hechos, condiciones y circunstancias que tienen su origen en las acciones sociales.

Las tecnologías de gobierno son medio para innovar, racionalizar y perfeccionar las capacidades de la administración pública. Son medio para remontar el déficit que la administración pública tiene para conseguir el bienestar de la sociedad. Son medio para que la vida democrática sea vigorosa, lo cual impone que la sociedad abierta sea dirigida con

¹⁶ La noción *tecnología de gobierno* se enlaza con la idea de la racionalidad estatal que Michel Foucault formula en su interesante trabajo "Dioses, pastores y hombres: el origen de la tecnología del poder y la razón de estado", *Siempre*, México (Suplemento Cultural, octubre de 1982). En este trabajo desarrolla cómo la razón de Estado y la ciencia de la policía son tecnologías del poder que acrecientan la fuerza y capacidades del Estado para asegurar su formación y consolidación como una organización capaz de alcanzar y ampliar sus propios patrones de racionalidad política y administrativa.

eficiencia y flexibilidad. Son medio para que el consenso y la legitimidad se multipliquen, respetando los disensos que también tienen cabida en las instituciones democráticas. En suma, las tecnologías de gobierno son opción para preservar a la sociedad abierta con sus libertades y derechos democráticos.

El campo de la administración pública debe estar abierto para que sea configurado como una ciencia social tecnológica. Esto es, como un campo donde convergen los elementos cualitativos y cuantitativos que corresponden a su mundo físico que no es otro que el mundo de la sociedad abierta.

La necesidad de nuevas categorías de estudio

Si la administración pública es aceptada como una ciencia social madura, con identidad propia, con objeto de estudio diáfano y con aportaciones que la categorizan de manera universal, no hay duda de que debe ser constantemente nutrida con nuevas categorías de estudio, con nuevos métodos y, sobre todo, pugnar porque sin perder su valía doctrinaria y teórica, sea fortalecida con las aportaciones que derivan de las tecnologías modernas. Esto significa que la administración pública entendida como una Ciencia Social Tecnológica, tiene su objeto de estudio delimitado que se vislumbra en la complejidad de los problemas, necesidades y acciones civiles y públicas que son impulsadas por relaciones interdependientes, competitivas y plurales y que los gobiernos se encargan de institucionalizar con políticas que permiten racionalizar la convivencia de los opuestos. Derechos humanos, vivienda, ecología, contaminación, transporte, empleo, salud, carestía, alimentación, así como la falta de luz, de pavimentación y alcantarillado son algunos ejemplos de problemas públicos.

El objeto de estudio de la administración pública como Ciencia Social Tecnológica, se caracteriza porque tiene una naturaleza empírica, observable y verificable. Esto es, es un objeto que se encuentra en el mundo físico de la sociedad y el Estado. No es un objeto producto de la lógica formal, sino un objeto categorizado a partir de comportamientos regidos por las leyes sociales del mundo moderno donde los cambios, la innovación tecnológica y las transformaciones juegan un papel por demás sobresaliente. Es un objeto categorizado a partir de realidades inéditas, sujetas a una gran velocidad del cambio histórico y a la intensidad de la tasa de cambio. Son realidades que no pueden explicarse con patrones del conocimiento ortodoxo y convencional, propio de hechos predecibles, regulares y constantes. Son realidades que exigen nuevos conceptos, nueva interpretación y nueva sistematización para estudiarlos. Son reali-

dades que exigen nuevos¹⁷ métodos y metodologías para ser abordadas con innovación y construcción conceptual. *Son realidades que deben abordarse con los métodos y metodologías de las ciencias positivas.*

Con base en lo expuesto, entre las categorías a incorporar en la versión tecnológica de la administración pública destacan los siguientes: **a)** racionalidad histórica, **b)** racionalidad tecnológica, **c)** tecnologías de gobierno, **ch)** eficiencia social, **d)** utilidad estatal, **e)** eficiencia gubernamental, **f)** eficiencia intermedia, **g)** eficiencia final, **h)** utilidad pública, **i)** utilidad política, **j)** utilidad administrativa, **k)** capacidad de gobierno, **l)** mercado político, **ll)** mercado económico, **m)** calidad total, **n)** bien social, **o)** publicitación del poder, **p)** acción comunitaria, **q)** legitimidad administrativa, **r)** concertación política, **s)** política de la oferta, **t)** rendimiento administrativo, **u)** rentabilidad financiera y gestión pública, **v)** realismo gubernamental, **w)** racionalidad pública, **x)** realismo político, y **y)** realismo administrativo.

Con las categorías señaladas es posible destacar el significado de la administración pública en su faceta tecnológica. Esta tiene como objetivo incrementar, nutrir, perfeccionar y ejecutar con mejores capacidades las acciones gubernamentales tomando en consideración que se vierten a la sociedad abierta, que se caracteriza por su protagonismo; porque coopera en las decisiones del bien común; es capaz de autorganizarse; prescinde de organizaciones intermedias como los partidos políticos y plantea sin interlocutores ajenos sus problemas al gobierno.

El hecho de que la administración pública pueda tener un estatuto tecnológico, no significa que se desvincula de las aportaciones de otros campos del conocimiento. Por el contrario, la versión tecnológica de la administración pública debe caracterizarse por *la concurrencia pluridisciplinaria* del saber científico y técnico. Es decir, no se propone una visión unidisciplinaria porque limitaría su alcance y contribuciones. Las aportaciones de la ciencia política, la sociología, la economía neoclásica, el derecho, el conductismo, la Teoría de la Organización, la psicología, las matemáticas, la investigación de operaciones, la estadística, el análisis de sistemas, la teoría de juegos son fundamentales para fortalecer a la administración pública como una *Ciencia Social Tecnológica*.

El énfasis en los aspectos aplicativos, pragmáticos y heurísticos, no conlleva a excluir el mundo de las ideas ni de la interpretación conceptual.

¹⁷ Una nueva ciencia surge cuando se abordan nuevos problemas con métodos nuevos, y, por esa vía, se descubren verdades que inauguran nuevos puntos de vista significativos, **Max Weber**, "La objetividad cognoscitiva de la ciencia social y de la política social", en *Ensayos de metodología sociológica*, p. 57.

Conjugar simultáneamente la teoría y las prácticas tecnificadas, es el verdadero objetivo del carácter tecnológico de la administración pública. De ahí la necesidad de que como Ciencia Social Tecnológica, la administración pública dé cabida a la concepción pluridisciplinaria.

Los problemas públicos, políticos, sociales y económicos son cada vez más amplios y complejos. Desde el ángulo del gobierno, atañen al interés común, mismo que se enlaza con las formas de asociación, participación, representación e institucionalización que la sociedad decide instituir. Desde el gobierno, lo común de los problemas sociales tiene interrelación entre las distintas esferas que integran a la sociedad como cuerpo vivo y activo.

Es difícil, hoy día, que los gobiernos puedan dar respuestas generales o totalizadoras a los problemas de la sociedad abierta, ya que éstos reclaman una especificidad para su estudio y tratamiento. Las grandes propuestas para formular planes rectores de acción gubernamental es inoperante en momentos en que lo regional, lo comunitario y la descentralización política rebasan, con su complejidad, las soluciones planificadas¹⁸ que nacen de las decisiones de cúpula.

Una de las ventajas de la administración pública en cuanto Ciencia Social Tecnológica, es que puede descender a las particularidades de los problemas, sin perder de vista la relación de conjunto que tienen la sociedad y el gobierno.

De este modo, todo aquello que no puede considerar ni prever los patrones teóricos y convencionales de la administración pública, sería objeto del campo tecnológico, mismo que tendría características de adaptabilidad y flexibilidad creciente ante la existencia de contextos turbulentos e imprevisibles. Pero también para situaciones estables, tendría la innovación para solucionar los problemas de la sociedad abierta fundamental. En la medida en que la tecnología se aplica con eficacia, se resuelven mejor los problemas, aumentan los rendimientos gubernamentales, se mejoran las capacidades de gobierno y los Estados tienen opciones diversas para encarar una multiplicidad y especificidad de problemas políticos, sociales, políticos y públicos.

¹⁸ . . . si descuidamos por un momento nuestra vigilancia y no fortalecemos nuestras instituciones democráticas, dándole, en cambio, cada vez más poder al Estado mediante la "planificación" intervencionista, podrá sucedernos que perdemos nuestra libertad . . . Si planificamos demasiado, si le damos demasiado poder al Estado, entonces perderemos la libertad y ese será el fin de la planificación, **Karl R. Popper**, *La sociedad...*, p. 311.

Conclusiones

1) En una época de creciente innovación tecnológica, los sistemas conceptuales y metodológicos tienen que revisarse a la luz de realidades que generan acontecimientos inéditos.

La administración pública, en cuanto estatuto científico, no puede anclarse en lo que ha sido, sino que tiene que considerar el presente y el futuro para producir la nueva savia que la fortaleza teórica y metodológicamente como una profesión, un campo de estudio y como la actividad externa y organizada del Estado en la sociedad.

2) La valoración de la tecnología en el terreno de la administración pública resulta por demás indispensable. Entendiendo a la tecnología como la aplicación del conocimiento con el auxilio de técnicas nuevas, es posible emprender otros senderos para incrementar la racionalidad de las políticas gubernamentales para dotar al Estado de más y mejores capacidades de gobierno.

3) La administración pública como Ciencia Social Tecnológica, es un campo de conocimiento donde se conjugan el saber teórico y el saber aplicativo. Teoría y práctica serían objeto de una interrelación y aplicación simultánea encaminados a enfrentar con nuevo enfoque y medios técnicos producto de la innovación, problemas convencionales y problemas nuevos.

4) Como *Ciencia Social Tecnológica*, la administración pública no se divorcia de las aportaciones que han hecho distintos pensadores, escuelas y doctrinas. Antes bien, con su faceta tecnológica demuestra que es un campo de estudio atento a los cambios de la sociedad y el Estado.

Más aún: demuestra que es una ciencia social consolidada y que su versión tecnológica es una respuesta a realidades que deben encararse con pragmatismo y realismo para obtener una nueva racionalidad gubernamental y estatal.

5) Como Ciencia Social Tecnológica, la administración pública sería el ámbito natural para crear e innovar lo relativo a las tecnologías de gobierno.

Nuevos planteamientos para interpretar los hechos sociales y nuevos métodos para gobernar las realidades en proceso de cambio, es la idea de lo que significan las tecnologías de gobierno.

Son tecnologías con orientación pluridisciplinaria debido a lo complejo de su elaboración y a la diversidad de los problemas que deben atender y solucionar.

6) Como Ciencia Social Tecnológica, la administración pública tiene que encaminarse hacia la noción y extensión de lo público.

Lo público entendido como el espacio donde la sociedad y el gobierno

se rigen por los valores de la democracia política, el respeto por los derechos humanos, el combate a la pobreza y a la marginación y por la salvaguarda de las libertades civiles y ciudadanas. Sólo en este significado se puede explicar y justificar el contenido tecnológico de la administración pública.

7) La utilidad tecnológica de la administración pública tiene que organizarse con metodologías, conceptos y técnicas para incidir con eficacia en las distintas facetas que la acción gubernamental debe atender y solucionar.

Es una utilidad de resultados inmediatos; de corto y mediano plazo. No es una utilidad de largo plazo, porque el cambio de las realidades sociales se da a una gran velocidad.

8) El realismo gubernamental, la racionalidad pública, el realismo político y el realismo administrativo, deben contextualizarse en los principios, valores e instituciones de la vida pública, baluarte de la sociedad abierta y el Estado promotor. Es un realismo que no excluye los valores, preferencias y actitudes de los grupos sociales y de sus organizaciones. Es un realismo que se da a partir de realidades externas que inciden en lo individual y lo social.

BIBLIOGRAFÍA

- Ballesteros, Carlos y José Luis Talancón. *El Proyecto Eureka: Un punto de referencia para la discusión de las políticas de innovación tecnológica*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1986.
- Carmona, Fernando. "Nuestra América ante el *nuevo orden mundial*." *Ensayos*. México. Facultad de Economía. UNAM. Núm. 16 (1992): 28-39.
- Colmeiro, Manuel. "De la ciencia administrativa." *Revista de Administración Pública*. México. Instituto Nacional de Administración Pública. (Número Homenaje al Maestro Gabino Fraga, 1982).
- De La Rosa, Luis. "De la administración pública de México y medios para mejorarla." *Revista de Administración Pública*. México. Instituto Nacional de Administración Pública. Núm. 50 (1988): 11-133.
- Deutsch, Karl W. *Los nervios del Gobierno*. Buenos Aires: Editorial Paidós, 1971.
- Foucault, Michel. "Dioses, pastores y hombres: el origen de la tecnología del poder y la razón de Estado." *Siempre*. México (Suplemento Cultural, octubre de 1982).
- Guerrero, Omar. *Las ciencias de la administración en el Estado Absolutista*. México: Editorial Fontamara, 1986.

- Popper, Karl R. *La sociedad abierta y sus enemigos*. Buenos Aires: Editorial Paidós, 1991.
- Santana Rabell, Leonardo. "La situación actual y perspectivas del estudio de la Administración Pública para la década de los noventa." *Revista de Administración Pública*. Escuela Graduada de Administración Pública, Universidad de Puerto Rico. 21.2 (junio 1989):23-51.
- Simon, Herbert. *El comportamiento administrativo*. México: Editorial Aguilar, 1971.
- Weber, Max. "La objetividad cognoscitiva de la ciencia social y de la política social." en *Ensayos de metodología sociológica*, p.57.
- Wilson, Woodrow. "El estudio de la Administración Pública." en Dwight, Waldo. *Administración Pública*. México: Editorial Trillas, 1970. pp. 83-95.